

DROITS DE L'HOMME ET INDICATEURS : LOGIQUE ET PRÉOCCUPATIONS



Où commencent, après tout, les droits de l'homme universels ? Dans de petites localités, proches de chez nous, si proches et si petites qu'elles ne figurent sur aucune des cartes du monde, mais qui sont néanmoins le monde des gens au niveau individuel, le quartier où ils habitent, l'école qu'ils fréquentent, l'usine, la ferme ou le bureau où ils travaillent. Tels sont les lieux où tous les hommes, femmes et enfants recherchent une justice égale, des chances égales et une dignité égale sans discrimination. Si ces droits n'ont pas de sens en ces lieux, ils n'ont guère de sens où que ce soit. En l'absence d'une action citoyenne concertée pour les défendre près de chez nous, nous chercherons en vain des progrès dans le reste du monde.

Eleanor Roosevelt¹

Les droits de l'homme sont l'expression d'exigences humaines fondamentales et font référence à la notion de dignité et d'égalité de la personne humaine. Ils permettent de formuler des revendications ainsi que la réponse de ceux qui doivent satisfaire à ces exigences. Ils sont le langage universel de l'humanité

pour lequel un usage imaginaire d'outils tels que des indicateurs, à la fois qualitatifs et quantitatifs, peut constituer un apport en renforçant sa compréhension et sa mise en œuvre. En développant cet aspect des droits de l'homme, le présent chapitre traite des points suivants :

OBJECTIFS D'APPRENTISSAGE

1

Que sont les droits de l'homme, leurs caractéristiques, les obligations qui en découlent et le cadre normatif international ?

2

Que sont les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ?

3

Que sont les indicateurs des droits de l'homme : sont-ils quantitatifs, qualitatifs, reposent-ils sur des faits, sur des jugements ? Sont-ils des indicateurs de performance, des indicateurs de conformité et des points de repère ?

4

Préoccupations courantes et quelques idées fausses concernant l'utilisation des indicateurs

5

Utilisation des indicateurs dans le cadre juridique international

1. Présidente du comité créé par la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, lors de la présentation de *IN YOUR HANDS: A Guide for Community Action for the Tenth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, aux Nations Unies, à New York, le 27 mars 1958.

A. Que sont les droits de l'homme ?

Les droits de l'homme sont des garanties juridiques universelles qui protègent les personnes et les groupes contre les actions et les omissions contraires aux libertés fondamentales, aux droits et à la dignité humaine.² Les droits de l'homme sont inhérents à tous les êtres humains et reposent sur le respect de la dignité et la valeur de chaque personne. Ils découlent de valeurs humaines essentielles qui sont communes à toutes les cultures et à toutes les civilisations. Les droits de l'homme ont été consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et codifiés dans une série de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par les États et dans d'autres instruments adoptés après la Seconde Guerre mondiale. Il existe également des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, et la plupart des États ont adopté des constitutions et d'autres lois qui protègent officiellement les droits et libertés fondamentaux. Bien que les traités internationaux et le droit coutumier ainsi que la pratique interprétative des organes conventionnels forment l'ossature du droit international relatif aux droits de l'homme, d'autres instruments non contraignants, tels que les déclarations, lignes directrices et principes adoptés au niveau international, contribuent à sa compréhension, sa mise en œuvre et son développement.

1 **Caractéristiques des droits de l'homme**

Les droits de l'homme sont *universels, inaliénables, étroitement liés, interdépendants et indivisibles*. À elles toutes, ces caractéristiques – brièvement décrites dans la figure III – permettent que tous les droits de l'homme soient réalisés, qu'il s'agisse de

droits civils et politiques (par exemple, le droit de participer aux affaires publiques, le droit d'être à l'abri de la torture ou de la détention arbitraire), de droits économiques, sociaux et culturels (par exemple, le droit à l'alimentation, à la sécurité sociale et à l'éducation) ou de droits collectifs (par exemple, le droit au développement, les droits des populations autochtones), au bénéfice de tous les êtres humains et à tout moment, sauf dans des cas spécifiques de dérogation et faisant l'objet d'une procédure régulière. Le degré de jouissance d'un droit dépend de la réalisation des autres droits. Par exemple, les droits de voter et de participer aux affaires publiques peuvent ne revêtir que peu d'importance pour quelqu'un qui n'a rien à manger. Par ailleurs, la jouissance d'un droit n'a véritablement de sens que si, par exemple, le droit à l'éducation est réalisé. De même, l'amélioration de l'exercice d'un droit humain ne doit se produire au détriment de l'exercice d'aucun autre droit. Ainsi, la réalisation des droits civils est aussi importante que la réalisation des droits économiques.

2 **Obligations en matière de droits de l'homme**

La caractéristique fondamentale des droits de l'homme est l'identification des détenteurs de droits, qui, en tant qu'êtres humains, peuvent revendiquer certains droits, et des détenteurs de devoirs, qui sont juridiquement tenus de *respecter, protéger et mettre en œuvre*³ les obligations associées à ces revendications (encadré 2). Lorsque l'on invoque des droits, il est important non seulement de définir les éléments qui sont considérés comme des obligations, mais aussi de spécifier les agents qui ont le devoir de favoriser

2. *Questions souvent posées au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme*. (Publication des Nations Unies, N° de vente E.06.XIV.10), p. 1.

3. Dans la littérature sur les droits de l'homme, ces obligations sont mentionnées dans les Directives de Maastricht, qui définissent la portée des obligations de l'État en matière de droits économiques, sociaux et culturels, mais qui s'appliquent également aux droits civils et politiques. Cf. Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels (Maastricht, Pays-Bas, 22-26 janvier 1997).

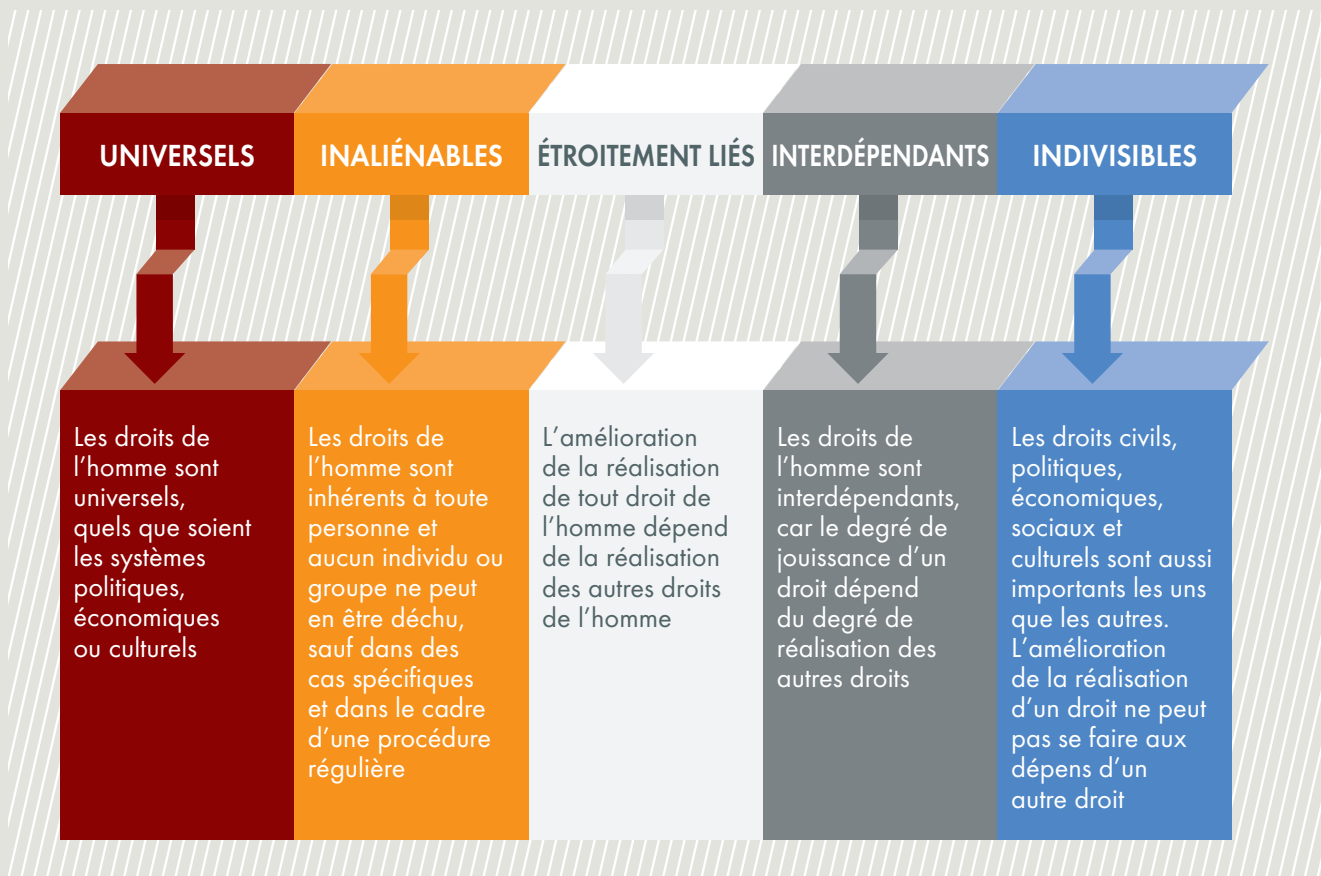
I. >> **Droits de l'homme et indicateurs : Logique et préoccupations**
>> Que sont les droits de l'homme ?

la satisfaction de ces obligations.⁴ C'est ainsi qu'il y a les droits des individus et du groupe ou des groupes et les obligations corrélées, qui incombent principalement aux États – individuellement et collectivement. Le droit relatif aux droits de l'homme oblige l'État et les autres détenteurs de devoirs à ne pas porter atteinte aux libertés et droits fondamentaux des personnes ou à ne pas les compromettre, et à prendre les mesures nécessaires pour assurer leur exercice.

Une distinction est opérée dans le droit international relatif aux droits de l'homme entre les obligations

immédiates de l'État et celles qu'il est possible de mettre en œuvre *progressivement* si les ressources sont insuffisantes. Par exemple, l'obligation de ne pas faire de discrimination entre les différents groupes de population dans la réalisation des droits de l'homme, qu'il s'agisse de droits civils, politiques, économiques ou culturels, est une obligation immédiate. De même, les obligations juridiques de l'État de *respecter* (par exemple, la liberté d'expression en évitant un recours inutile ou disproportionné à la force contre les manifestants) et de *protéger* (par exemple, le droit au travail ou à des conditions de travail justes et

Figure III Caractéristiques des droits de l'homme



4. Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999), pp. 227–248.

I. >> Droits de l'homme et indicateurs : Logique et préoccupations
>> Que sont les droits de l'homme?

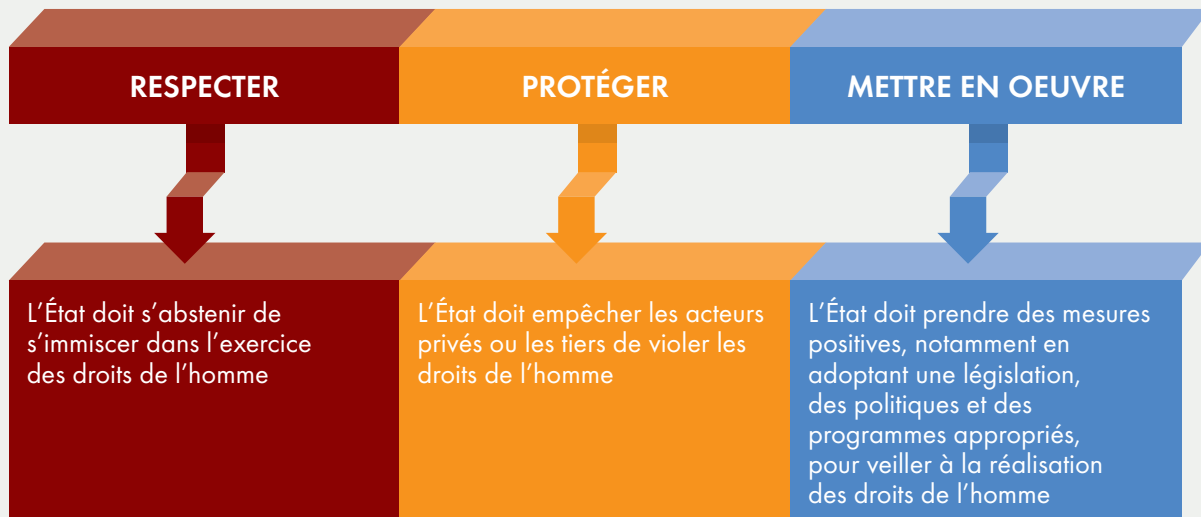
favorables en s'assurant que les employeurs du secteur privé respectent les normes de travail fondamentales) sont essentiellement considérées comme des obligations immédiates. Dans la plupart des cas, les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux impliquent des obligations immédiates ainsi que des aspects à réaliser progressivement. Les obligations immédiates, en particulier celles qui sont liées aux droits civils et politiques, sont mieux connues et mieux appliquées depuis longtemps, principalement par le biais de procédures judiciaires.

Il existe également des obligations juridiques, d'une nature plus positive, auxquelles les États doivent satisfaire, telles que l'adoption de mesures législatives, judiciaires et administratives essentielles à la réalisation des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Ceci est lié à l'obligation de *mettre en œuvre* les droits de l'homme, qui comprend les obligations de promouvoir (par exemple, en créant un cadre

institutionnel et politique destiné à faire respecter les droits) et de fournir (par exemple, en accordant les deniers publics appropriés). Dans ce cas, les revendications du détenteur de droits concernent la mise en œuvre des engagements du détenteur de devoirs d'appliquer certaines politiques visant à atteindre un ensemble de résultats souhaités qui peuvent avoir trait à la réalisation des droits de l'homme. Bien que ces obligations soient souvent considérées comme malaisément justiciables, des faits récents montrent qu'elles peuvent également être soumises au jugement d'un tribunal. Par ailleurs, l'obligation de mettre en œuvre concerne les droits économiques, sociaux et culturels (par exemple, l'aide judiciaire en faveur des accusés indigents).

Même lorsque la pleine réalisation des droits, tels que les droits à l'alimentation, au logement, à l'éducation et à la santé, n'est susceptible d'être atteinte que progressivement, les États ont l'obligation immédiate

Encadré 2 Portée des obligations de l'État en matière de droits de l'homme



d'assurer la satisfaction de ces droits à un « niveau minimum essentiel » et de prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées en vue de leur pleine réalisation. Par ailleurs, les États ont le devoir de démontrer que toutes leurs ressources disponibles – y compris en sollicitant l'aide internationale – sont mobilisées en tant que de besoin pour mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels.⁵ En outre, toute mesure délibérément régressive doit également être examinée avec le plus grand soin et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans le cadre d'une pleine utilisation de toutes les ressources disponibles.

Les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre comportent également des éléments de *l'obligation de moyens* et de *l'obligation de résultat*. L'obligation de moyens exige une action raisonnablement calculée pour garantir la jouissance d'un droit particulier. Pour le droit à la santé, par exemple, elle pourrait comporter l'adoption et la mise en œuvre d'un plan d'action visant à réduire la mortalité maternelle. L'obligation de résultat exige des États qu'ils atteignent des objectifs spécifiques afin de satisfaire à un critère de fond, par exemple la réduction effective de la mortalité maternelle, qui peut être mesurée grâce à un indicateur statistique tel que le ratio de mortalité maternelle.⁶ Un autre type d'obligation qui requiert également l'élaboration d'indicateurs est l'obligation de surveiller les progrès accomplis dans la réalisation des droits de l'homme définis dans les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'en faire rapport, une obligation immédiate à laquelle une attention particulière est accordée pour les droits économiques, sociaux et culturels et dans le contexte des droits des personnes handicapées.

3 **Les normes ou principes communs à l'ensemble des droits de l'homme**

Le cadre normatif international des droits de l'homme, y compris les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que les observations et recommandations générales adoptées par les organismes qui surveillent leur mise en œuvre (section B ci-après), consacre les normes ou principes communs à l'ensemble des droits de l'homme, tels que la *non-discrimination et l'égalité, la participation, l'accès à des voies de recours, l'accès à l'information, l'obligation redditionnelle, l'état de droit* et la *bonne gouvernance*. Ces normes communes sont censées guider l'État et les autres détenteurs de devoirs dans leur mise en œuvre des droits de l'homme. Par exemple, garantir le droit à la santé exige des pratiques non discriminatoires de la part des prestataires de services de santé, l'accès à l'information sur les principaux problèmes de santé, l'accès à des voies de recours et à une procédure équitable en cas de faute professionnelle ou de mauvais traitement infligé par le personnel de santé, et la participation aux décisions politiques concernant le droit à la santé tant au niveau de la collectivité qu'au niveau national.⁷ L'obligation redditionnelle et l'état de droit sont étroitement liés à la notion d'accès à des voies de recours, qui est un élément essentiel du cadre des droits de l'homme. En cas de violation ou de déni des droits de l'homme, l'approche des droits de l'homme met l'accent sur la nécessité de disposer de moyens appropriés pour chercher des voies de recours et aider à y accéder, notamment en invoquant le droit à un recours et à une procédure équitable, ainsi que le droit à l'information.

La non discrimination est au cœur de tous les travaux sur les droits de l'homme. Il s'agit d'une norme commune à l'ensemble des droits de l'homme qui est invoquée dans tous les traités internationaux relatifs aux

5. Observation générale N° 31 (2004) du Comité des droits de l'homme sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et observation générale N° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1).

6. Observation générale N° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et Directives de Maastricht.

7. L'égalité et la non discrimination, la participation, l'obligation redditionnelle et l'état de droit sont également cités dans "The human rights based approach to development cooperation: Towards a common understanding among UN agencies", adopté en 2003 par le Groupe des Nations Unies pour le développement (pour en savoir plus, cf. *Questions souvent posées*, annexe II).

I. >> Droits de l'homme et indicateurs : Logique et préoccupations

>> Que sont les droits de l'homme ?

droits de l'homme et qui constitue le thème central de plusieurs conventions relatives aux droits de l'homme, telles que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le principe s'applique à tous, pour tous les droits de l'homme et toutes les libertés, et interdit la discrimination sur la base d'une liste non exhaustive de motifs tels que la race, la couleur de la peau, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou n'importe quelle autre condition sociale.⁸ Le principe de non discrimination est complété par le principe d'égalité qui, conformément à l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, précise que *tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits*.

4 Le cadre normatif international des droits de l'homme

Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948⁹, le cadre normatif international des droits de l'homme a évolué. Définie comme un « idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations », elle énonce les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels fondamentaux dont tous les êtres humains doivent bénéficier. Elle a été largement acceptée en tant qu'instrument contenant les normes fondamentales des droits de l'homme qui doivent être respectés, protégés et réalisés. La Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, constituent la Charte internationale des droits de l'homme. Les autres conventions adoptées

par les Nations Unies pour traiter de la situation de populations spécifiques ou de questions particulières en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme sont :

- ▶ La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- ▶ La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- ▶ La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- ▶ La Convention relative aux droits de l'enfant ;
- ▶ La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;
- ▶ La Convention internationale relative au droits des personnes handicapées ; et
- ▶ La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Ces neuf conventions et leurs protocoles facultatifs constituent les principaux instruments internationaux en matière de droits de l'homme. Leurs dispositions sont l'essence même du cadre normatif des Nations Unies relatif aux droits de l'homme. Les organes conventionnels (section B ci-après) qui examinent leur mise en œuvre ont élaboré le fondement doctrinal des normes que l'on retrouve dans les traités ainsi que les obligations des détenteurs de devoirs qui découlent de ces normes grâce à des observations générales et des recommandations spécifiques aux traités. D'autres mécanismes des droits de l'homme, tels que les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, ont également contribué à la compréhension doctrinale des normes relatives aux droits de l'homme.

Bien que les pactes, statuts, protocoles et conventions soient juridiquement contraignants pour les États qui les ratifient ou qui y adhèrent, il existe de nombreux

8. Plusieurs motifs de discrimination ont été identifiés dans la jurisprudence et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme par leurs organismes de contrôle. Voir, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 2.1, 3 et 26, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, articles 2.2 et 3, ainsi que l'observation générale N° 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la non discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels ; voir aussi les affaires opposant *Ibrahima Gueye et al.* à la France (nationalité) et *Nicolas Toonen* à l'Australie (orientation sexuelle) examinées par le Comité des droits de l'homme.

9. Depuis 1948, la Déclaration a été traduite en plus de 370 langues (voir www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx (consulté le 25 avril 2012)).

autres instruments universels en matière de droits de l'homme dont le statut juridique est différent. Les déclarations, principes, lignes directrices, règles normalisées et recommandations n'ont aucun effet juridique contraignant, mais ont une autorité morale indéniable et apportent des orientations concrètes aux États en ce qui concerne leur conduite en la matière.¹⁰

Étant donné que les normes relatives aux droits de l'homme ont été codifiées dans les systèmes juridiques internationaux, régionaux et nationaux, elles constituent un ensemble de mesures des résultats permettant de demander des comptes aux détenteurs de devoirs – principalement les États.

Les dispositions normatives relatives aux droits, ainsi que leurs obligations juridiques correspondantes évoquées ci-dessus doivent se traduire par des politiques et des mesures qui définissent et facilitent la mise en œuvre des droits de l'homme. Néanmoins, les décideurs, les professionnels du développement et quelquefois les praticiens des droits de l'homme ne parviennent pas aisément à établir le lien entre ces concepts et les pratiques de mise en œuvre, ce qui rend difficile l'utilisation directe de ces normes pour élaborer des politiques et pour étayer la réalisation des droits de l'homme. C'est précisément ce lien que les travaux sur les indicateurs des droits de l'homme tentent d'établir.¹¹

B. Les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

Le *Conseil des droits de l'homme* est un organe intergouvernemental composé de 47 États membres élus par l'Assemblée générale des Nations Unies pour une durée de trois ans. Le Conseil a été créé en 2006 par l'Assemblée générale et a remplacé la Commission des droits de l'homme. Les fonctions du Conseil consistent notamment à promouvoir la mise en œuvre intégrale des obligations en matière de droits de l'homme contractées par les États, à contribuer à la prévention des violations des droits de l'homme et à intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme.¹²

L'*examen périodique universel* (EPU) est un mécanisme clé du Conseil des droits de l'homme qui consiste à étudier la situation en matière de droits de l'homme dans tous les États membres des Nations Unies au cours d'un cycle de quatre ans et demi. L'examen de chaque pays se fonde sur trois rapports.

L'un d'entre eux est un rapport national préparé par le gouvernement et les deux autres une compilation des données des Nations Unies et un résumé des informations des parties prenantes, tous deux produits par le HCDH. Des agences et programmes des Nations Unies, des organisations de la société civile et d'autres entités participent au processus en soumettant des informations, qui sont ensuite incluses dans les rapports préparés par le HCDH et discutées pendant l'examen. L'examen est un mécanisme de coopération fondé sur un dialogue interactif entre l'État examiné et le Conseil des droits de l'homme. Il donne l'occasion à chaque État de décrire les actions qu'il a entreprises pour améliorer la situation en matière de droits de l'homme et mettre en œuvre ses obligations dans ce domaine.

Le terme *procédures spéciales* regroupe l'ensemble des mécanismes utilisés par le Conseil des droits de

10. Par exemple, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones se fonde sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme existants en tant qu'ils s'appliquent aux peuples autochtones.

11. Voir également le Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales, *The United Nations Human Rights System: How To Make It Work For You* (2008).

12. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme et la procédure de requête confidentielle sont deux mécanismes supplémentaires du Conseil des droits de l'homme.

I. >> Droits de l'homme et indicateurs : Logique et préoccupations

>> Les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

l'homme pour examiner et surveiller la situation des droits de l'homme dans des pays ou territoires donnés (mandats par pays), donner des conseils et faire rapport publiquement sur celle-ci ou sur de graves phénomènes de violations des droits de l'homme dans le monde entier (mandats thématiques). Les procédures spéciales sont confiées soit à des personnes (des rapporteurs spéciaux ou des experts indépendants), soit à des groupes de travail. Tous les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales sont d'éminents experts indépendants qui travaillent bénévolement et qui sont nommés par le Conseil des droits de l'homme. Au moment où le présent document a été rédigé, 35 mandats thématiques et 10 mandats par pays étaient en cours d'exécution. Les titulaires de mandat établissent à l'intention du Conseil des droits de l'homme un rapport sur leurs constatations et recommandations, notamment sur leurs visites de divers pays et sur les informations qu'ils reçoivent concernant les violations présumées de droits de l'homme.

Il y a actuellement neuf comités des droits de l'homme, généralement appelés *organes conventionnels*, correspondant aux neuf traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en vigueur.¹³ Ces organes sont composés d'experts indépendants chargés d'examiner si les États parties remplissent les obligations qui sont les leurs aux termes des traités. Ils sont créés conformément aux dispositions du traité dont ils contrôlent l'application. Les États parties sont tenus de faire rapport régulièrement à ces organes conventionnels. Certains organes conventionnels ont également la responsabilité d'examiner des plaintes individuelles.

Créé en 1993, le HCDH est chargé de promouvoir et protéger la jouissance et le plein exercice, par tous, de l'ensemble des droits de l'homme. Le Haut-Commissariat a pour mandat de prévenir les violations des droits de l'homme, de veiller au respect de tous les droits de la personne, de promouvoir la coopération internationale en vue de protéger les droits de l'homme, de coordonner les activités correspondantes à l'échelle du système des Nations Unies, ainsi que de renforcer et rationaliser celui-ci dans le domaine des droits de l'homme.¹⁴ Le HCDH assure le secrétariat du Conseil des droits de l'homme, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, des organes conventionnels et de l'examen périodique universel.

Bien qu'ils ne fassent pas partie des Nations Unies, les *systèmes régionaux et nationaux de protection des droits de l'homme* sont des instruments essentiels de la protection et de la promotion des droits de l'homme au niveau des pays. Plusieurs organisations intergouvernementales régionales ont établi des normes relatives aux droits de l'homme et créé des mécanismes de surveillance. Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) sont des organismes nationaux créés pour protéger et promouvoir les droits de l'homme. Il existe de nombreux types d'INDH. Pour orienter leurs travaux, les Nations Unies ont adopté les Principes de Paris. Ces principes servent également de base au processus utilisé par le Comité international de coordination des institutions nationales pour leur accréditation.¹⁵ Le HCDH assure également le secrétariat de ce comité.

13. Il existe aussi un Sous-Comité sur la prévention de la torture créé en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture.

14. Le programme des Nations Unies en matière de droits de l'homme lancé dans les années 1940 n'a d'abord été qu'une petite division du Siège des Nations Unies. Elle s'est ensuite installée à Genève où elle est devenue le Centre pour les droits de l'homme dans les années 1980. Lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en 1993, la communauté internationale a décidé de renforcer le mandat des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et de lui apporter un plus large soutien institutionnel. C'est ainsi que les États membres des Nations Unies ont créé le HCDH par la résolution 48/141 de l'Assemblée générale.

15. Pour en savoir plus sur les Principes de Paris, veuillez consulter l'annexe I (indicateur 5) et le site Internet <http://nhri.ohchr.org>.

C. Indicateurs des droits de l'homme – notion et raison d'être

Dans le contexte du présent document, un indicateur des droits de l'homme *est une information spécifique faisant le point sur l'état ou la situation d'un objet, d'un événement, d'une activité ou d'un résultat susceptible d'être rattaché aux règles et normes en matière de droits de l'homme; qui concerne et reflète les préoccupations et les principes relatifs aux droits de l'homme; et qui peut être utilisée pour évaluer et surveiller la promotion et la mise en œuvre des droits de l'homme.* Ainsi définis, certains indicateurs pourraient s'appliquer uniquement aux droits de l'homme parce qu'ils doivent leur existence à des normes ou dispositions spécifiques aux droits de l'homme et parce qu'ils ne sont généralement pas utilisés dans d'autres contextes. Cela pourrait être le cas, par exemple, d'un indicateur axé sur le nombre d'exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le nombre de victimes de torture perpétrée par la police et les forces paramilitaires ayant fait l'objet de rapports, ou le nombre d'enfants qui n'ont pas accès à l'éducation primaire parce qu'ils subissent une discrimination exercée par les autorités. Parallèlement, il pourrait y avoir un grand nombre d'autres indicateurs, tels que ceux fréquemment utilisés dans les statistiques socioéconomiques (par exemple, les indicateurs du développement humain utilisés dans les *Rapports sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)), qui pourraient satisfaire (au moins implicitement) à toutes les exigences de la définition d'un indicateur des droits de l'homme telles qu'elles sont énoncées ici. Dans tous ces cas, il est judicieux de les considérer comme des indicateurs des droits de l'homme dans la mesure où ils sont en rapport avec des normes et principes du domaine des droits de l'homme et où ils pourraient être utilisés pour évaluer la mise en œuvre des droits de l'homme.¹⁶

Cette interprétation large du mot «indicateur» permet de l'appréhender de différentes façons, notamment sous son aspect qualitatif ou quantitatif. Ceci risque à son tour de conduire à une pluralité d'interprétations du concept et des méthodologies utilisés pour identifier et élaborer les indicateurs, ce qui peut parfois être à l'origine d'une certaine confusion. Il s'avère donc nécessaire de parvenir à un minimum de compréhension commune des types d'indicateurs qui constituent le thème central de ce *Guide*.

1 Les indicateurs quantitatifs et les indicateurs qualitatifs

Les indicateurs peuvent être d'ordre *quantitatif* ou *qualitatif*. Les premiers sont considérés, au sens strict, comme des équivalents des «statistiques», et les seconds couvrent toutes les informations exprimées sous une forme descriptive ou «catégorielle». Sauf indication contraire, dans cette publication, le terme «indicateur quantitatif» est utilisé pour désigner tout type d'indicateur qui est principalement exprimé sous une forme quantitative, tels que des chiffres, des pourcentages ou des indices.¹⁷ Par conséquent, les indicateurs concernant les taux de scolarisation des enfants en âge scolaire, les indicateurs relatifs au nombre d'instruments internationaux ratifiés, le calendrier de la mise en œuvre et le champ d'action des politiques se rapportant aux droits de l'homme, le pourcentage de sièges détenus par des femmes dans les parlements nationaux, et la fréquence des disparitions forcées ou involontaires sont tous des exemples d'indicateurs quantitatifs. Parallèlement, les «listes récapitulatives» ou séries de questions, les données descriptives ou catégorielles qui cherchent

16. Les critères conceptuels, méthodologiques et opérationnels adaptés à l'identification et à l'utilisation des indicateurs mesurant l'évaluation et la mise en œuvre des droits de l'homme sont présentés dans les différents chapitres de ce *Guide*. Ces critères contribuent à mieux clarifier la distinction entre les indicateurs ou statistiques courants et les «indicateurs des droits de l'homme».

17. Les trois expressions, à savoir indicateurs quantitatifs, statistiques ou numériques sont souvent utilisées de façon interchangeable.

à compléter ou à développer des données – chiffrées ou autres – relatives à la réalisation de droits de l'homme sont également largement utilisées. Ces listes récapitulatives sont souvent considérées comme des indicateurs utiles de la situation surveillée ou analysée. Dans ces cas, l'utilisation du mot «indicateur» fait référence à des informations qui vont au-delà des statistiques et qui sont de nature qualitative. Les experts de nombreuses agences du système des Nations Unies et œuvrant au sein de la communauté des droits de l'homme ont souvent privilégié cette interprétation du mot «indicateur», en mettant implicitement l'accent sur l'aspect qualitatif.

Ces deux principaux usages – au sein de la communauté des droits de l'homme – du mot «indicateur» ne sont pas l'expression de deux démarches opposées. L'évaluation du respect des normes relatives aux droits de l'homme sont suffisamment complexes pour que toutes les informations qualitatives et quantitatives pertinentes soient potentiellement utiles. Les indicateurs quantitatifs peuvent faciliter les évaluations qualitatives en mesurant l'ampleur de certains événements. De même, des informations qualitatives peuvent compléter l'interprétation d'indicateurs quantitatifs. Des complémentarités similaires entre indicateurs subjectifs et objectifs peuvent être mises en évidence.

2 *Les indicateurs fondés sur des faits et les indicateurs fondés sur des jugements*

Les indicateurs des droits de l'homme peuvent également être considérés comme fondés sur des faits ou des jugements, ce qui correspond à la catégorie des indicateurs objectifs et subjectifs dans la littérature sur les statistiques et les indicateurs du développement. Cette distinction ne repose pas nécessairement sur

la notion d'utilisation, ou de non utilisation, pour la définition des indicateurs, de méthodes fiables ou reproductibles de collecte des données. Dans l'idéal, elle serait plutôt fonction du contenu informatif des indicateurs considérés. Ainsi, les objets, les faits ou les événements qui peuvent en principe être directement observés ou vérifiés (poids des enfants, nombre de morts violentes ou nationalité d'une victime, par exemple) appartiennent à la catégorie des indicateurs objectifs tandis que les indicateurs fondés sur des perceptions, des opinions, des appréciations ou des jugements exprimés par des personnes entrent dans la catégorie des indicateurs subjectifs. En pratique et dans le contexte de certains droits de l'homme, cette distinction entre les données objectives et subjectives est souvent difficile à faire. Les éléments subjectifs que comporte la catégorie d'indicateurs objectifs définie ne peuvent pas être totalement exclus ou isolés. La caractérisation de la nature des informations collectées peut elle-même être considérée comme un exercice subjectif. Néanmoins, l'utilisation de définitions transparentes, spécifiques et universellement reconnues pour des événements, des faits et des objets particuliers contribue, de façon générale, à une plus grande objectivité lorsqu'il s'agit de définir et d'élaborer tout type d'indicateur, qu'il soit quantitatif, qualitatif, subjectif ou objectif. De plus, par opposition aux indicateurs subjectifs ou fondés sur des jugements, les indicateurs factuels ou objectifs sont vérifiables et peuvent s'avérer plus faciles à interpréter pour comparer des situations en matière de droits de l'homme, dans un pays, au fil du temps et pour toutes les populations.

La figure IV présente une tabulation croisée des quatre catégories d'indicateurs: quantitatifs, qualitatifs, fondés sur des faits et fondés sur des jugements. Elle illustre les possibilités offertes aux parties concernées d'utiliser différentes catégories d'indicateurs

I. >> Droits de l'homme et indicateurs: Logique et préoccupations

>> Indicateurs des droits de l'homme – notion et raison d'être

lorsqu'elles entreprennent de procéder à des évaluations de la mise en œuvre des droits de l'homme. Chaque catégorie a son utilisation potentielle (voir également la discussion, au chapitre III, sur les mécanismes de production de données), mais idéalement, si un choix est possible, la préférence sera accordée aux indicateurs des quadrants A plutôt que C, et B plutôt que D, ou AC plutôt que BD, et A plutôt qu'aux autres. En d'autres termes, lorsque

chacun des quatre quadrants a quelque chose à offrir en termes de données et d'indicateurs pertinents pour le sujet évalué, l'ordre de préférence indiqué est susceptible de rendre l'évaluation plus objective et plus acceptable pour les parties concernées. Cependant, en général, dans le contexte de ce *Guide*, on a tendance à utiliser les informations des quadrants A, C et, dans une certaine mesure, du quadrant B. En ce qui concerne les indicateurs du quadrant B, l'accent

Figure IV Catégories d'indicateurs utilisées pour les droits de l'homme



I. >> Droits de l'homme et indicateurs : Logique et préoccupations

>> Indicateurs des droits de l'homme – notion et raison d'être

est placé sur la catégorie d'indicateurs subjectifs qui peuvent être aisément obtenus grâce à des enquêtes statistiquement représentatives, tels que le « pourcentage des personnes qui se sentent en sécurité lorsqu'elles marchent seules la nuit » (exemple 1).¹⁸ Par ailleurs, des informations et des indicateurs fondés sur des faits et quantitatifs par nature (quadrant A) peuvent fournir des ordres de grandeur et permettre de surmonter certains biais observés lors de la production et de l'interprétation des données, alors que d'autres informations et indicateurs fondés sur des jugements et non quantitatifs peuvent ne pas être mesurés. Il est donc préférable de recourir à d'autres informations et indicateurs quantitatifs et fondés sur des faits, dans la mesure où leur utilisation ajoute une certaine valeur aux évaluations de la mise en œuvre des droits de l'homme.

3 Indicateurs de performance et indicateurs de conformité

Au cours de ces dernières années, les agences et programmes du système des Nations Unies ont accepté pour objectif l'intégration des droits de l'homme dans les activités découlant de leurs mandats, notamment dans les activités de coopération au développement ; elles ont donc recherché les outils et méthodologies de contrôle qui pourraient les aider à évaluer leurs performances dans ce domaine. Le besoin de ces outils et des indicateurs correspondants a également été exprimé par les donateurs qui veulent utiliser les normes relatives aux droits de l'homme pour orienter leurs programmes d'aide en faveur des pays bénéficiaires. En pareils cas, l'approche a consisté à intégrer les normes communes à l'ensemble des droits de l'homme – non discrimination, égalité, participation

et obligation redditionnelle – de façon à appuyer les mesures de mise en œuvre des activités en cours. Des efforts ont également été déployés pour tenter de modifier les mandats ou les objectifs de programmation énoncés en se référant à certaines normes relatives aux droits de l'homme.

De ce fait, des indicateurs ont été définis et des boîtes à outils utilisant essentiellement des *indicateurs de performance* ont été élaborés. Le principal objectif des indicateurs de performance est de faciliter la vérification des modifications résultant de l'initiative de développement par rapport à ce qui était prévu. Ils reposent sur des principes et des terminologies propres à la programmation (tels que le classement des indicateurs *en données d'entrée, données de sortie, résultats, impacts*, voir également chap. V, sect. A 2) et ancrés principalement dans les activités des programmes correspondants. Ces indicateurs peuvent être utilisés pour surveiller les résultats des activités d'un programme et évaluer leur conformité à certaines normes communes à l'ensemble des droits de l'homme.¹⁹ Cependant, bien qu'ils soient utiles pour renforcer les approches du développement axées sur les droits de l'homme dans la programmation, les indicateurs de performance ne reflètent que certains aspects des normes communes aux droits de l'homme. Telle qu'elle est présentée dans différents instruments, leur couverture des normes relatives aux droits de l'homme demeure limitée et souvent seulement accessoire.²⁰ Par conséquent, utiliser des indicateurs de performances, tels qu'ils sont présentés dans la littérature et appliqués actuellement, ne constitue pas en soi le moyen auquel il convient de recourir pour développer et encourager l'utilisation d'indicateurs dans la mise en œuvre des droits de l'homme.

18. Le chapitre III comprend une analyse plus approfondie de l'importance et de la signification des enquêtes qui reposent sur des échantillons représentatifs de la population et une méthodologie statistiquement solide.

19. PNUD, « Indicateurs pour les approches du développement axées sur les droits de l'homme dans la programmation du PNUD : Guide d'utilisation », mars 2006. Disponible à l'adresse internet suivante : <http://gaportal.org/sites/default/files/French.pdf>

20. Ceci tient en partie au fait que les horizons temporels sont différents : quelques années pour les programmes de développement et des périodes beaucoup plus longues pour la promotion et la protection des droits de l'homme. En outre, les programmes doivent par définition être clairement centrés sur un objectif ou sur un petit nombre d'objectifs en même temps et ne sont pas en mesure de traiter les divers aspects et complexités du vaste domaine des normes relatives aux droits de l'homme.

I. >> Droits de l'homme et indicateurs: Logique et préoccupations

>> Indicateurs des droits de l'homme – notion et raison d'être

Contrairement aux indicateurs de performance, dans le contexte des droits de l'homme, les *indicateurs de conformité* sont explicitement ancrés dans les normes relatives aux droits de l'homme. Ces indicateurs sont censés révéler dans quelle mesure les obligations découlant de ces normes ont été satisfaites et produisent des résultats qui peuvent être associés à une amélioration de l'exercice des droits de l'homme. Les travaux entrepris dans le cadre de ce *Guide* concernent la définition d'indicateurs qui peuvent être utilisés pour promouvoir et surveiller le respect par les détenteurs de devoirs de leurs obligations en matière de droits de l'homme (voir chap. II pour plus de détails). Cependant, dans certains contextes, lorsque des programmes ont été conçus pour renforcer la réalisation des droits de l'homme, ou lorsqu'ils contribuent à la mise en œuvre d'obligations spécifiques en matière de droits de l'homme, telles que l'extension de l'accès à l'éducation primaire, les indicateurs de performance spécifiques de tel ou tel programme contribueront également à évaluer la conformité du programme aux normes relatives aux droits de l'homme.

4 Indicateurs et points de repère

Les points de repère sont des valeurs d'indicateurs prédéterminées qui peuvent reposer sur des considérations normatives ou empiriques. Par exemple, un indicateur utilisé pour mesurer l'adéquation d'un régime alimentaire peut avoir pour base normative des facteurs socioculturels tels que les goûts et les restrictions religieuses ou être empiriquement estimé en prenant en compte le profil des gens qui travaillent et les besoins énergétiques et nutritionnels du corps humain. Souvent, les considérations normatives reposent sur des normes nationales ou internationales (par exemple, le traitement des prisonniers de guerre) ou sur les aspirations politiques et sociales des populations.

Les considérations empiriques sont principalement liées aux questions touchant à la faisabilité et aux ressources. Prenons l'exemple de l'indicateur « pourcentage des enfants de un an immunisés contre les maladies évitables grâce à la vaccination ». L'utilisation d'un point de repère peut nécessiter d'attribuer une valeur spécifique à l'indicateur – en le portant, disons, à 90 pour cent ou en améliorant la couverture existante de 10 points de pourcentage – de façon à ce que les efforts de l'organisme de mise en œuvre puissent viser à atteindre cette valeur pendant la période de référence. Dans le premier cas, un point de repère fixé à 90 pour cent pour la vaccination contre la rougeole peut avoir une base normative ou reposer sur l'observation empirique selon laquelle, avec un taux de vaccination atteignant 90 pour cent, la probabilité de déclenchement de l'épidémie chute de façon significative. De même, une augmentation de la couverture de 10 points de pourcentage pourrait reposer sur des considérations relatives à la disponibilité des ressources et aux capacités locales.

Dans le contexte de l'examen de la façon dont les États parties s'acquittent de leurs obligations, l'utilisation d'une valeur de référence pour un indicateur contribue à les responsabiliser davantage du fait qu'elle les amène à s'engager à atteindre une certaine norme de résultat en ce qui concerne l'objet de l'évaluation. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, notamment, a préconisé la fixation de points de repère afin d'accélérer la mise en œuvre des droits de l'homme.²¹ Cependant, pour parvenir à un point de repère significatif, la première étape consiste à réunir un large consensus sur le choix de l'indicateur qui doit être utilisé pour procéder à l'évaluation des droits de l'homme. Ce n'est qu'une fois cette étape franchie, que fixer pour les indicateurs sélectionnés les valeurs à atteindre pourra s'avérer fructueux (voir également chap. V, sect. A).

21. Dans son observation générale N° 1 (1989) sur l'établissement des rapports par les États parties, le Comité a demandé d'établir des points de repère pour les indicateurs quantitatifs, tels que ceux mesurant l'ampleur des campagnes de vaccination des enfants et l'absorption de calories par personne. Voir également son observation générale N° 14 (2000) sur le droit de jouir des services de santé de la meilleure qualité possible, par. 57–58.

D. Quelques préoccupations et idées fausses

1 **La quantification des informations qualitatives**

L'une des préoccupations les plus souvent exprimées provient du fait qu'il n'est pas possible de quantifier et de mesurer le respect des droits de l'homme. De plus, les droits de l'homme concernent des aspects qualitatifs de la vie qu'il n'est peut-être pas possible de restituer sous forme de données statistiques. Par exemple, en matière d'administration de la justice, la compétence des juges est peut-être plus importante que leur nombre. Par ailleurs, on entend souvent dire qu'il n'existe peut-être pas de données quantitatives sur les droits de l'homme ou que leur fiabilité est incertaine.

Il se peut que ces préoccupations résultent d'une idée fausse sur ce que l'on cherche à mesurer. Si l'on utilise des indicateurs des droits de l'homme, l'intérêt principal de la démarche est qu'elle permet de mesurer quelques caractéristiques pertinentes que l'on peut mettre en rapport avec une amélioration de la réalisation et de l'exercice des droits de l'homme, ou d'évaluer les efforts déployés par le détenteur de devoirs pour s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme. Le but n'est pas de dresser une liste exhaustive d'indicateurs, reposant sur des enquêtes statistiques, pour toutes les normes relatives aux droits de l'homme ou toutes les dispositions des traités. Une telle entreprise serait d'ailleurs inutile. Les indicateurs sont des outils qui ajoutent de la valeur aux évaluations ayant une forte dimension qualitative, mais ils ne les remplacent pas. Parallèlement, en permettant une utilisation appropriée de données statistiques aisément disponibles, par exemple sur l'accès à l'aide juridictionnelle accordée aux d

ifférents groupes de population ou le taux de scolarisation des enfants appartenant à des groupes sociaux particuliers, les indicateurs pourraient contribuer à une évaluation plus objective et plus complète de certains aspects qualitatifs de l'exercice des droits de l'homme. Une fois qu'a été clairement opérée cette distinction concernant l'utilisation des indicateurs, il devient nettement plus facile de déterminer les indicateurs qu'il convient de retenir pour l'évaluation de la mise en œuvre des droits de l'homme.²²

2 **Disponibilité et ventilation des données**

L'utilisation d'indicateurs comme outils d'évaluation des droits de l'homme dépend fortement de la disponibilité de données fiables et pertinentes. Bien qu'il existera toujours un certain nombre d'obstacles à la collecte de ce type de données, l'objectif de la présente publication est de démontrer que des informations diverses, provenant de différents types de sources, ont pu être combinées avec succès pour élaborer des indicateurs adaptés à l'évaluation de la mise en œuvre des droits de l'homme (voir chap. III). Fait plus important encore, dans de nombreux cas, des données statistiques et des documents administratifs aisément disponibles ont pu être transformés en indicateurs adaptés pour mettre en lumière les aspects d'une situation relatifs aux droits de l'homme.

Un sujet de préoccupation connexe est l'absence de statistiques appropriées au niveau de désagrégation requis pour étayer l'analyse de la non discrimination et de l'équité, notions qui sont au cœur de toute évaluation des droits de l'homme. On soutient

22. Comme nous l'avons vu dans la section C, la distinction entre les indicateurs qualitatifs et quantitatifs n'est pas nécessairement simple. Les indicateurs *quantitatifs* classiques, tels que le pourcentage d'enseignants du primaire pleinement qualifiés et formés, les taux d'abandon et les taux d'alphabétisation, sont également utiles pour évaluer la *qualité* du système éducatif ou, en d'autres termes, les aspects qualitatifs de la réalisation du droit à l'éducation.

donc que s'il n'existe pas de données appropriées pour renseigner sur l'exercice ou la violation de droits de l'homme dans tous les groupes de population pertinents, il devient inutile de se fier à des indicateurs pour de telles évaluations.

Bien que l'absence de statistiques ventilées constitue en effet un facteur restrictif, elle n'amoin-drit pas pour autant la capacité potentielle d'indicateurs appropriés de faciliter les évaluations objectives. Dans le meilleur des cas, leur utilisation sera seulement retardée jusqu'à ce que les données pertinentes deviennent disponibles. Par ailleurs, au-delà de l'utilisation de statistiques socioéconomiques aisément disponibles au niveau des données désagrégées, comme celles utilisées pour surveiller le développement humain,²³ il est tout aussi important de définir et d'élaborer des indicateurs spécifiques aux droits de l'homme, qui reflètent les aspects uniques des normes relatives aux droits de l'homme et des normes communes.²⁴ Ce processus contribue également à préciser le contenu du droit et à le rendre plus concret.

Bien que les données ventilées soient indispensables à l'examen des questions relatives aux droits de l'homme, il n'est pas toujours pratique ou possible de désagréger les données au niveau souhaité. Il peut être plus facile d'effectuer une ventilation par sexe, âge, région ou unité administrative, par exemple, que par origine ethnique, car identifier des groupes ethniques oblige souvent à recourir à des critères objectifs (par exemple, la langue) et subjectifs (par exemple, l'auto-identification) qui peuvent évoluer au fil du temps. Bien que de nombreux groupes de population souhaitent bénéficier (pour eux-mêmes) d'une plus grande visibilité dans les statistiques afin de transmettre des informations sur les cas courants de discrimination ou les disparités et de soutenir les mesures politiques ciblées, être identifié en tant que

groupe distinct peut se transformer en problème politique sensible, ce qui risque de décourager de procéder à une désagrégation des données (chap. III, encadré 9). La production de toute donnée statistique a également des implications en termes de droit à la vie privée, de protection des données et de confidentialité, et peut, par conséquent, obliger à réfléchir aux dispositions juridiques et institutionnelles appropriées (voir chap. III).

3 **Moyennes statistiques et données relatives aux cas particuliers**

L'utilisation de moyennes statistiques pour évaluer la mise en œuvre des droits de l'homme ou de données relatives à l'exercice de droits de l'homme par des groupes de population spécifiques, tels que les groupes les plus vulnérables ou les plus marginalisés de la société, peut sembler paradoxal. Passer des moyennes nationales à des données qui renseignent sur l'exercice de droits dont bénéficie chaque individu pourrait paraître plus conforme à une approche axée sur les droits de l'homme. Cela permettrait de procéder à une évaluation du degré de discrimination et d'inégalité auquel est soumis chaque membre d'une société. Outre le fait que ce n'est généralement pas possible, se centrer sur un sous-ensemble de la population en utilisant des moyennes n'est pas contradictoire avec la notion d'universalité et d'inaliénabilité des droits de l'homme. En effet, les deux types de données peuvent permettre d'évaluer la mise en œuvre des droits de l'homme. Par exemple, les données témoignant des efforts déployés par l'État pour fournir gratuitement à la population l'aide juridictionnelle ou la santé publique et l'assainissement pourraient aisément et significativement être acquises au niveau global d'une collectivité ou d'une unité administrative de la province. Bien que les données sur la

23. Rapports du PNUD sur le développement humain. Disponibles à l'adresse suivante : <http://hdr.undp.org/fr/>

24. Dans son observation générale N° 3 (1990), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels reconnaît que « dans de nombreux cas, il est hautement souhaitable de légiférer et que dans certains cas, cela peut même s'avérer indispensable. Par exemple, il peut être difficile de lutter efficacement contre la discrimination si les mesures nécessaires ne sont pas fondées sur de solides bases législatives. »

torture devraient être principalement acquises par l'intermédiaire d'informations sur des cas particuliers, les enquêtes statistiques représentatives des populations affectées (par exemple, la population carcérale) peuvent constituer une source complémentaire d'information pour mesurer la fréquence de la torture et des autres mauvais traitements dans le pays.

4 **Les indicateurs universels et les indicateurs adaptés au contexte**

Les indicateurs peuvent être plus pertinents et sont davantage susceptibles d'être utilisés lorsqu'ils sont adaptés au contexte. Il n'est peut-être pas fondamental de recueillir des informations sur les taux de mortalité dus au paludisme dans un pays scandinave, où le paludisme est rare. En revanche, en Asie du Sud ou dans certaines régions d'Afrique, la fréquence du paludisme peut devenir un bon indicateur pour évaluer les efforts déployés par l'État en matière de santé publique pour répondre à des préoccupations importantes dans le domaine du droit à la santé. Parallèlement, un cas de torture, une expulsion forcée ou des informations sur les sans-abri sont susceptibles de présenter un intérêt dans la plupart des régions du monde. Bien que les droits de l'homme soient universels et que tout individu, quel que soit le lieu où il se trouve, ait le droit de les exercer dans des conditions d'égalité, il existera des cas dans lesquels les indicateurs devront peut-être être adaptés aux besoins contextuels d'un pays. En général, les indicateurs applicables au plan mondial et les indicateurs adaptés au contexte seront également utiles à la réalisation des évaluations de la mise en œuvre des droits de l'homme dans la mesure où ils sont ancrés dans des normes relatives aux droits de l'homme universellement applicables. Comme nous le verrons au chapitre V, l'élaboration d'indicateurs appropriés dépendra

également du type de processus, en particulier les processus participatifs impliquant des acteurs des droits de l'homme, que le pays adopte pour les définir, les collecter et les diffuser.

5 **Adéquation des indicateurs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels**

L'un des problèmes majeurs liés à l'utilisation d'indicateurs pour les évaluations de la mise en œuvre des droits de l'homme découle du fait qu'il n'existe pas d'ensemble important de travaux, dans la littérature ou dans la pratique, qui utilise un cadre cohérent et homogène pour identifier et élaborer ces indicateurs. Pour des raisons historiques et peut-être de commodité analytique, deux approches distinctes ont été utilisées pour surveiller d'une part la réalisation des droits civils et politiques et d'autre part, celle des droits économiques, sociaux et culturels. Ceci a contribué à l'instauration d'une dichotomie artificielle qui n'est ni souhaitable, ni défendable étant donné l'indivisibilité et l'interdépendance de l'ensemble des droits de l'homme. L'ambiguïté et la complexité des approches qui en résultent ont peut-être été à l'origine d'un certain scepticisme quant à l'utilité des indicateurs quantitatifs pour l'évaluation de la mise en œuvre des droits de l'homme, et il est même possible qu'elles aient retardé les progrès dans ce domaine.

Traditionnellement, c'est une *approche axée sur la violation* des droits qui est utilisée pour les droits civils et politiques. Elle repose sur l'idée selon laquelle le contenu normatif de ces droits est explicite, les revendications et les devoirs sont bien connus, et que les droits peuvent être exercés dès lors qu'ils sont garantis par l'État (voir sect. A 2). Par conséquent,

I. >> Droits de l'homme et indicateurs: Logique et préoccupations

>> Quelques préoccupations et idées fausses

tout résultat qui viole les dispositions d'un traité relatives à un droit de l'homme peut servir d'indicateur permettant de surveiller la mise en œuvre de ce droit. Par exemple, la fréquence des cas de disparition ou de détentions arbitraires peut être considérée comme le non exercice ou, plus précisément, comme la violation d'un aspect du droit à la liberté et à la sécurité des personnes et peut, par conséquent, être utilisée pour contrôler la mise en œuvre de ce droit. L'objectif consiste principalement à surveiller l'absence de résultats négatifs. De ce fait, ces droits sont souvent classés dans la catégorie des droits « négatifs ».

Pour les droits économiques, sociaux et culturels, la pratique générale a consisté à surveiller les résultats associés à la *réalisation progressive* de ces droits conformément à l'article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.²⁵ Ces droits nécessiteraient des ressources considérables et sont donc perçus comme difficiles à garantir, en particulier dans les pays en développement. Par conséquent, il est logique de surveiller les résultats qui peuvent être associés au fil du temps à la réalisation progressive de ces droits. Étant donné que dans ce cas, les résultats appropriés sont souhaitables et positifs et qu'ils imposent aux États de prendre des mesures proactives, ces droits ont souvent été associés à des obligations « positives » en matière de droits de l'homme.

L'utilisation d'approches et de méthodologies distinctes pour contrôler ces deux ensembles de droits a conduit à présenter les droits de l'homme sous la

forme de droits positifs ou négatifs. Cependant, dans la pratique, tous les droits de l'homme comportent des obligations positives et négatives et leur mise en œuvre peut être associée à des résultats positifs et négatifs. Par exemple, le pourcentage de postes spécifiques (par exemple, de sièges au parlement ou de postes de responsable de haut niveau) occupés par des femmes peut contribuer à évaluer la réalisation du droit de participer aux affaires publiques (Pacte international relatif aux droits civils et politiques). De la même façon, une baisse de la fréquence des expulsions forcées peut contribuer à la réalisation du droit à un logement approprié. Par ailleurs, prêter uniquement attention aux résultats, qu'ils soient positifs ou négatifs, amoindrit l'importance du contrôle de *l'obligation de moyens*, acceptée par les États en ratifiant les traités pertinents relatifs aux droits de l'homme. Il est par conséquent nécessaire de s'intéresser tout particulièrement non seulement à la réalisation de résultats conformes à la mise en œuvre des normes en matière de droits de l'homme, mais aussi au processus de réalisation desdits résultats.

Ces préoccupations n'ont pas été traitées de façon appropriée et de ce fait, les progrès accomplis en matière d'acceptation et d'utilisation des indicateurs pour l'évaluation de la mise en œuvre des droits de l'homme ont été lents. Reconnaître qu'il est important d'y réfléchir justifie l'adoption d'une approche commune et pratique visant à définir les indicateurs et à élaborer des outils qui puissent être utilisés pour évaluer tant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels.

25. « Chacun des États parties [au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. »

E. Les indicateurs et le cadre juridique international

L'utilisation d'indicateurs et de statistiques n'est une pratique ni récente ni inconnue du système des droits de l'homme de l'ONU. Les mécanismes de surveillance des droits de l'homme, tels que les organes conventionnels, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et l'EPU, font référence à un large éventail d'indicateurs, notamment des indicateurs statistiques (encadré 3), et les utilisent. La demande d'indicateurs spécifiques se reflète dans le cadre normatif des droits de l'homme. Bien que certains indicateurs quantitatifs soient explicitement mentionnés dans les traités relatifs aux droits de l'homme, leur type et leur rôle sont précisés davantage dans les observations générales et les recommandations adoptées par les organes conventionnels.²⁶

En ce qui concerne les traités, l'article 10 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, consacré au droit à l'éducation, prévoit la réduction des «taux d'abandon scolaire chez les filles». Dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 12 stipule que pour atteindre la pleine réalisation du droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, les mesures à prendre par les

États parties doivent inclure celles visant la réduction du taux de mortalité et de la mortalité infantile.²⁷ L'article 24 (2) du Pacte international sur les droits civils et politiques stipule que «tout enfant doit être enregistré à sa naissance et avoir un nom.» Une disposition similaire figure dans la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 7 (1)).²⁸ La Convention relative aux droits des personnes handicapées comprend un article spécifiquement consacré aux informations statistiques.²⁹ L'article 16 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et l'article 40 du Pacte international sur les droits civils et politiques font référence à l'obligation incombant à leurs États parties de faire rapport sur les progrès réalisés en matière d'exercice des droits humains. Ces références dans les traités à des indicateurs quantitatifs contribuent à clarifier le contenu du droit et à renforcer ses aspects opérationnels.

En ce qui concerne les observations et les recommandations générales adoptées par les organes conventionnels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels recommande aux États parties d'établir des points de repère ou des objectifs spécifiques quant à la mortalité infantile, l'étendue de la zone de vaccination des enfants, l'absorption de calories par

26. Les rapports établis par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme (et de son prédécesseur, la Commission des droits de l'homme) ont également fait référence à des indicateurs spécifiques et en ont utilisé. Voir, par exemple, les rapports de Paul Hunt, Rapporteur spécial, sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint (A/58/427), et de Philip Alston, Rapporteur spécial, sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (A/HRC/14/24).

27. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés en 1993, stipulaient que «Pour renforcer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, il faudrait envisager de nouvelles approches, par exemple un système d'indicateurs pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» (para. 98). En 2009, le Document final de la Conférence d'examen de Durban, recommandait aux États de «mettre au point un système de collecte de données comportant des indicateurs de l'égalité des chances et de non-discrimination qui permettent, tout en respectant le droit à la vie privée et le principe de l'auto-identification, d'évaluer et de guider l'élaboration de politiques et d'actions tendant à éliminer le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et d'envisager, s'il convient, la possibilité de demander l'assistance du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme» (par. 104).

28. Bien que l'enregistrement des naissances soit d'une importance primordiale pour l'établissement de l'acte de naissance, qui est souvent l'une des conditions de l'exercice des autres droits, l'enregistrement de tous les enfants représente une reconnaissance par l'État de l'importance accordée à tout individu et de son statut au regard de la loi. Il en est peut-être de même pour la plupart des autres statistiques officielles (par exemple, causes des décès, mesures des inégalités de revenu et taux de chômage).

29. Son article 31 stipule que «Les États Parties s'engagent à recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la présente Convention».

I. >> Droits de l'homme et indicateurs: Logique et préoccupations

>> Les indicateurs et le cadre juridique international

personne, le nombre de personnes par prestataire de soins de santé, etc.³⁰ Compte tenu de l'importance de la «réalisation progressive» des droits concernés, il souligne à quel point il est nécessaire que les données quantitatives et qualitatives évaluent les progrès au fil du temps de façon appropriée.

Selon le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, les «données statistiques sont absolument nécessaires pour comprendre la situation réelle des femmes dans chacun des États parties à la Convention».³¹ Il recommande que les enquêtes sociales et économiques forment leurs questionnaires de telle façon que les données puissent être ventilées par sexe, que les États parties encouragent la compilation de statistiques sur la violence domestique, et que les États parties fournissent des données quantitatives présentant le pourcentage de femmes exerçant leurs droits en ce qui concerne la vie publique et politique.³² De même, le Comité des droits de l'enfant souligne l'importance des données ventilées détaillées.³³ Dans son observation générale sur l'interdiction de la torture ou de tout autre traitement ou peine, le Comité des droits de l'homme stipule que les États parties doivent fournir des statistiques relatives à l'administration de la justice et concernant le nombre de plaintes et le suivi de ces plaintes.³⁵ Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé que la Bolivie «élabore des outils statistiques fiables et appropriés afin d'assurer l'auto-identification dans le cadre du recensement de 2012 et d'assurer la participation pleine et effective des populations autochtones originaires et paysannes ainsi que des Boliviens d'ascendance africaine à toutes les étapes du processus de recensement et

l'inclusion des populations vivant dans des régions reculées». Il a également demandé au Cambodge «d'inclure dans son prochain rapport périodique des données ventilées sur les minorités ethniques, notamment sur les minorités autochtones, et sur leur statut socioéconomique.»³⁶

Enfin, il est important de souligner que l'utilisation d'indicateurs – qu'il s'agisse d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs et/ou d'indicateurs fondés sur des faits ou des jugements – dans l'évaluation de la mise en œuvre des droits de l'homme fournit des options qui sont, dans la plupart des cas, complémentaires et qui se renforcent mutuellement. Il est évident qu'aucun indicateur ou qu'aucune catégorie d'indicateurs ne peut à lui seul ou à elle seule constituer l'évaluation complète d'une situation donnée. Il existe et il existera toujours des outils permettant de se rapprocher de la réalité, avec un degré de précision qui ne peut être amélioré que si les informations et les méthodologies de collecte et de compilation de ces informations sont également améliorées. Bien que les évaluations qualitatives et quasi-judiciaires réalisées par des experts indépendants doivent continuer à être la clé de voûte de l'évaluation et de la surveillance des droits de l'homme, il serait utile d'utiliser davantage les indicateurs quantitatifs et fondés sur des faits de façon à mieux éclairer ces évaluations. L'interprétation des traités demeurera essentiellement un exercice juridique. Sa qualité peut cependant être améliorée en la faisant reposer sur la meilleure base factuelle possible. Par ailleurs, les indicateurs quantitatifs peuvent contribuer à jeter des ponts entre les débats sur les droits de l'homme et les discours sur le développement.

30. Le Comité souligne que les points de repère mondiaux n'ont qu'une utilisation limitée, alors que les points de repère nationaux ou d'autres points de repère plus spécifiques peuvent donner des indications extrêmement précieuses sur le degré de réalisation des droits (observation générale N° 1 (1989)).

31. Recommandation générale N° 9 (1989) sur les données statistiques relatives à la situation des femmes.

32. Recommandations générales N° 9 (1989), N° 19 (1992) sur les violences à l'égard des femmes et N° 23 (1997) sur l'article 5 (vie publique et politique).

33. Observations générales N° 4 (2003) sur la santé et le développement des adolescents dans le cadre de la Convention et N° 5 (2003) sur les mesures générales de mise en œuvre de la Convention.

34. Observation générale N° 20 (1992).

35. CERD/C/BOL/CO/17-20, par. 12.

36. CERD/C/KHM/CO/8-13, par. 12.

Encadré 3

Indicateurs utilisés par les mécanismes de suivi de la situation des droits de l'homme

Des indicateurs ont fréquemment été utilisés dans les rapports établis par les États parties à l'intention des mécanismes de suivi de la situation des droits de l'homme, tels que les organes conventionnels des Nations Unies, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme (rapporteurs spéciaux) et l'examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi que dans les recommandations faites par ces organes aux États parties. Les références aux statistiques et autres indicateurs concernent les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les droits civils et politiques. Par exemple, le Comité contre la torture a recommandé au Honduras d'élaborer des indicateurs ventilés visant à relever et à surveiller les cas de violence entre détenus pour s'attaquer aux causes et définir des stratégies de prévention appropriées (CAT/C/HND/CO/1, par. 17). Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a félicité la République démocratique populaire lao d'avoir fait augmenter de façon considérable le pourcentage de femmes siégeant au sein de son Assemblée nationale, qui est passé de 9,4 pour cent pendant la troisième législature (1992-1997) à 22,9 pour cent pendant la cinquième législature (2002-2007) (A/60/38, par. 85). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exhorté le Royaume-Uni à respecter son engagement de réduire de 10 pour cent les inégalités en matière de santé d'ici à 2010, mesurées à l'aune de la mortalité infantile et de l'espérance de vie à la naissance (E/C.12/GBR/CO/5, par. 32). Le Comité des droits de l'homme a recommandé à la République tchèque d'adopter des indicateurs et des points de repère afin de déterminer si les objectifs poursuivis dans la lutte contre la discrimination ont été atteints (CCPR/C/CZE/CO/2, par. 16).

De même, l'utilisation d'indicateurs dans le contexte de l'EPU ressort de ses documents sur la situation en matière de droits de l'homme dans les États membres. Par exemple, le Brésil s'est engagé à créer un système national d'indicateurs des droits de l'homme conformément à l'EPU (A/HRC/8/27, par. 85). Dans son rapport national, le Brésil a évalué les inégalités raciales entre populations blanches et descendants d'Africains en utilisant des statistiques socioéconomiques ventilées et a souligné le taux élevé d'homicides dans le pays, notamment parmi les enfants (A/HRC/WG.6/1/BRA/1, par. 26 et 81). La compilation de données des Nations Unies avait été transmise au Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires, qui avait noté que les homicides étaient la première cause de décès parmi les personnes âgées de 15 à 44 ans (A/HRC/WG.6/1/BRA/2, para. 10), et dans le résumé des informations fournies par les parties prenantes, Amnesty International a remarqué que les chiffres diffusés par le système pénitentiaire montraient que les décès de détenus par homicide étaient six fois plus nombreux que ceux observés dans la population générale du Brésil (A/HRC/WG.6/1/BRA/3, par. 28).